

FICHE TECHNIQUE

Mise en place des systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil résilient durant la COVID-19 : la Namibie, un bon exemple

INTRODUCTION

La Namibie dispose d'un système d'état civil avancé et a enregistré des taux d'enregistrement des naissances et des décès parmi les plus élevés de l'Afrique subsaharienne. Selon la dernière enquête démographique intercensitaire (2016), 89,3 pour cent des naissances de la population sont enregistrées, 83,7 pour cent de la population est en possession d'une carte d'identité et 93,5 pour cent des décès sont enregistrés. Les taux d'enregistrement élevés peuvent être attribués, entre autres, aux systèmes de protection sociale relativement avancés en Namibie et aux facteurs qui stimulent la demande, comme la gratuité de l'enseignement primaire et les options bancaires.¹ Un autre facteur d'attribution est le système décentralisé d'état civil, qui a un lien étroit avec les établissements de santé où les naissances et les décès se produisent et sont déclarés, ainsi qu'avec les morgues de la police. Les morgues de la police déclarent également les décès et déterminent les causes de décès pour les décès non naturels et pour les décès survenant en dehors des établissements de santé.

En 2017, le gouvernement namibien a mis en place un nouveau système de notification électronique en ligne de grande envergure pour les autorités sanitaires et les morgues afin de déclarer les naissances vivantes et les décès survenant à l'intérieur et à l'extérieur des établissements de santé directement au système d'état civil. L'objectif principal est de veiller à ce que toutes les naissances et tous les décès soient enregistrés en temps utile et avec exactitude, et que les données soient collectées à des fins de statistiques de l'état civil, conformément aux directives des Nations Unies pour la production de statistiques de l'état civil. Comme les systèmes d'état civil et de gestion de l'identité sont intégrés dans un seul système, les notifications garantissent que la naissance d'un enfant est liée au profil d'identité des parents et qu'un décès est également immédiatement lié au profil du défunt.

1 Anette Bayer Forsingdal et Tulimeke Munyika. 2020. **La synergie entre l'état civil et la protection sociale : l'étude de cas de la Namibie**, dans *Le lien entre l'enregistrement des faits d'état civil et les systèmes de protection sociale*. Centre d'excellence sur les systèmes ESEC. Centre de recherches pour le développement international. Ottawa (Ontario).

Aujourd'hui, les systèmes de notification des naissances et des décès sont tous deux pleinement mis en œuvre, et des données opportunes arrivent instantanément des établissements de santé et des morgues de la police. Au total, 22 823 décès ont été déclarés dans le système de notification de décès par voie électronique depuis l'introduction du système en 2018, tandis qu'un total de 178 929 naissances ont été déclarées dans le système de notification de naissance par voie électronique depuis 2017. Ce dossier montrera que la Namibie est en voie de disposer d'un ensemble complet de données sur les notifications de décès en 2020, ce qui permettra de soutenir la surveillance sanitaire pendant les pandémies.

Ce dossier cherche à explorer la résilience du système d'enregistrement de la population nationale (SEPN) de Namibie, qui systématise le registre de la population, pendant la pandémie de COVID-19. Il examinera la résilience du système à une époque où les contacts en personne sont restreints ou limités, où le surpeuplement est interdit, où les bureaux sont temporairement fermés, où les activités d'enregistrement mobile sont annulées et où le risque d'exposition à la COVID-19 pendant l'échange de documents est accru. Il explore également la manière dont les données de l'état civil pourraient être utilisées pour surveiller les principaux indicateurs de santé, tels que le nombre de décès, les causes de décès et les décès excédentaires, ainsi que pour effectuer une surveillance sanitaire.

L'UTILISATION DU SYSTÈME D'ÉTAT CIVIL LORS DE LA RÉPONSE NATIONALE À LA COVID-19

Comme de nombreuses nations dans le monde, la Namibie a ressenti et continue de ressentir les effets de la pandémie de COVID-19. Le 17 mars 2020, quatre jours avant le 30^e anniversaire de l'indépendance de la Namibie, le président a déclaré l'état d'urgence en raison de la COVID-19. L'état civil faisait partie des services considérés comme essentiels et les bureaux d'état civil sont donc restés ouverts, bien qu'avec des plans de travail rationalisés, comme le travail en équipe et la fermeture de certains bureaux et services. Au total, 22 bureaux d'enregistrement des naissances et des décès dans les établissements de santé ont été temporairement fermés. Seuls les bureaux régionaux et sous-régionaux sont restés ouverts, fournissant des services essentiels tels que l'enregistrement des enfants de moins d'un an et l'enregistrement des décès. L'enregistrement tardif des naissances et des décès, ainsi que la délivrance de duplicata de certificats, a été suspendu.² En septembre 2020, lorsque l'état d'urgence a pris fin, la plupart des services avaient été progressivement rétablis à la normale.

Outre le fait que le SEPN est utilisé pour valider les données d'identité afin d'administrer l'allocation de revenu d'urgence que le gouvernement accorde aux personnes sans emploi en raison de la COVID-19,³ le système a également servi d'outil permettant au ministère de la Santé et des Services sociaux de vérifier le « statut de vie » des personnes dont le test de COVID-19 s'est révélé positif, dans les cas où elles ne pouvaient pas être jointes pour un suivi. Le système de notification de décès par voie électronique est un outil utile pour enregistrer les causes de décès, et ainsi recueillir des détails vitaux sur les décès pour une utilisation ultérieure par l'Agence des statistiques de Namibie dans la préparation des rapports sur les causes de décès.

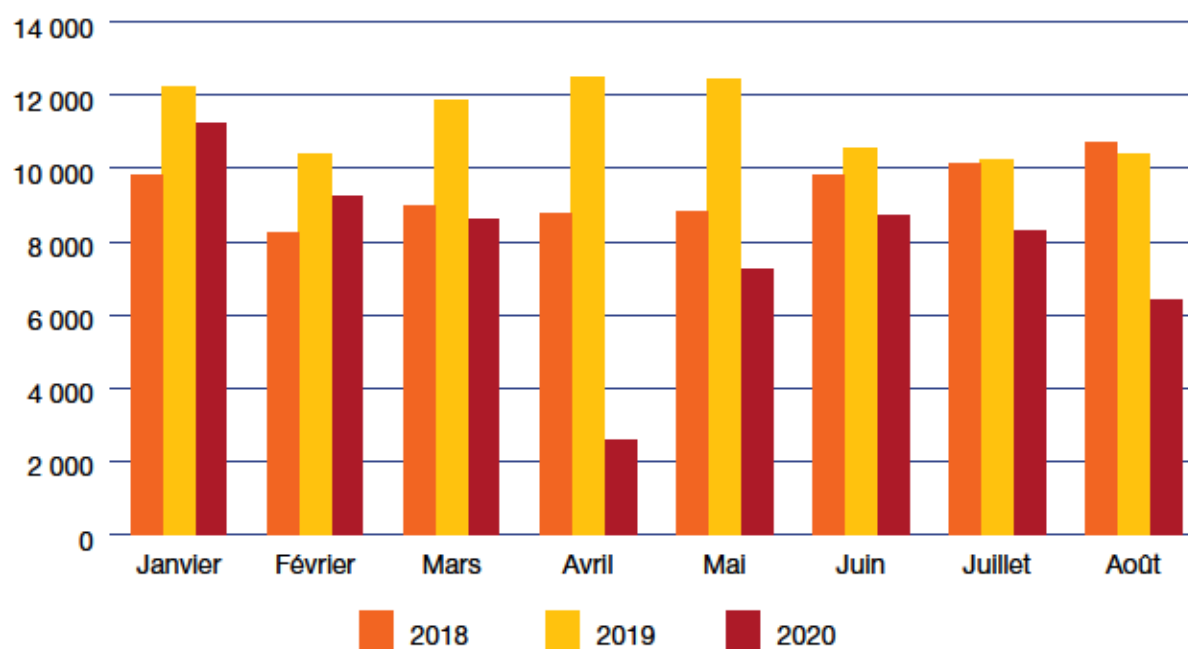
2 twitter.com/MHAINamibia/status/1265286473345052684/photo/1

3 Les systèmes d'état civil comme outils de réponse d'urgence à la crise de COVID-19 : Subvention d'urgence pour les revenus en Namibie. apai-crvs.org/sites/default/files/public/Technical%20brief%20no.2.pdf

COMPARAISON DES NOTIFICATIONS ET DES ENREGISTREMENTS DE NAISSANCE ENTRE 2018 ET 2020

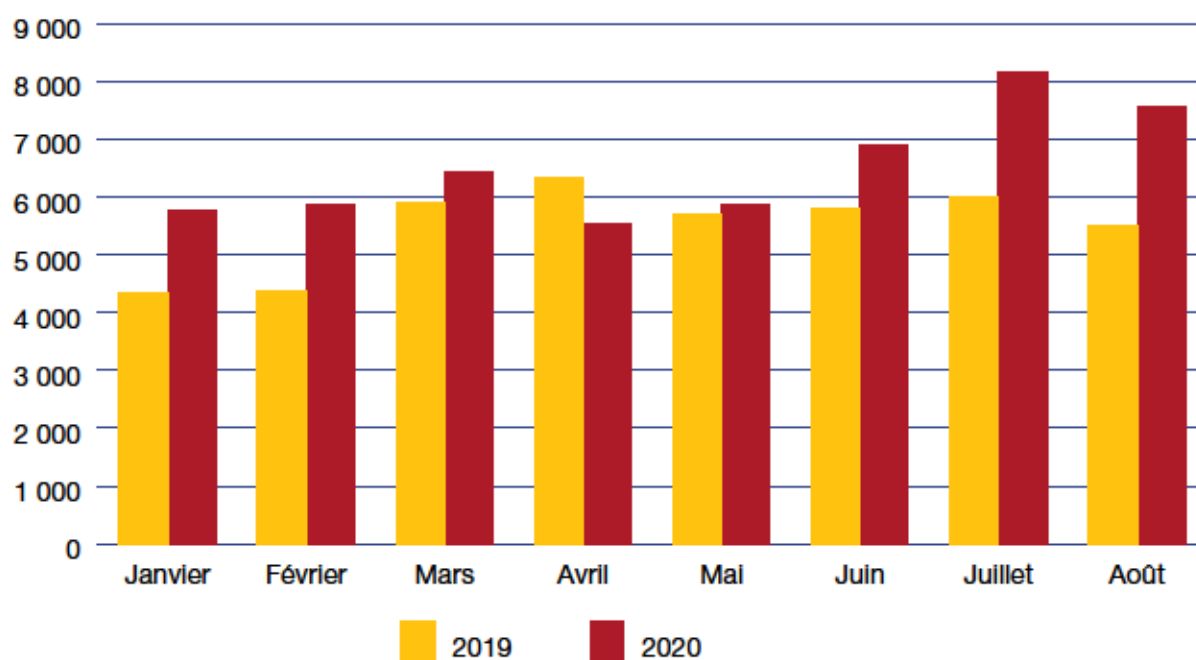
Les données du système d'état civil révèlent que la période de mars à août 2020 a vu une baisse significative de l'enregistrement et de la modification des actes de naissance dans le SEPN électronique. Une comparaison entre 2018 et 2020 révèle ce qui suit (figure 1). Entre janvier et août 2018, un total de 77 224 nouveaux enregistrements de naissance ont été déclarés dans le registre électronique des naissances, par rapport à 92 616 enregistrements pour la même période en 2019, alors que seulement 64 283 enregistrements ont été déclarés pour la même période en 2020. Ces chiffres comprennent l'enregistrement des naissances de personnes de tous âges, les modifications apportées aux actes de naissance et la délivrance de certains duplicata d'actes. La forte réduction du nombre de nouveaux actes de naissance peut être directement attribuée au fait que tous les services d'enregistrement tardif des naissances, les demandes de modification des actes de naissance et la délivrance de duplicata d'actes ont été annulés pendant un certain temps, tandis que l'enregistrement des naissances des enfants de moins d'un an se poursuivait.

Figure 1 : Nombre d'actes de naissance saisis dans le SEPN électronique (tous âges confondus), de janvier à août, de 2018 à 2020.



Néanmoins, la notification des naissances par les établissements de santé s'est poursuivie, assurant à chaque enfant né en Namibie un enregistrement électronique de notification de naissance. La figure 2 montre que davantage de naissances ont été déclarées entre janvier et août 2020 que pendant la même période l'année précédente. Cela pourrait signifier qu'il y a simplement eu plus de naissances et que la COVID-19 n'a pas eu d'incidence sur la notification des naissances. Cela souligne le caractère essentiel de la notification des naissances en précisant que le système fonctionnait toujours de manière robuste même pendant le confinement obligatoire.

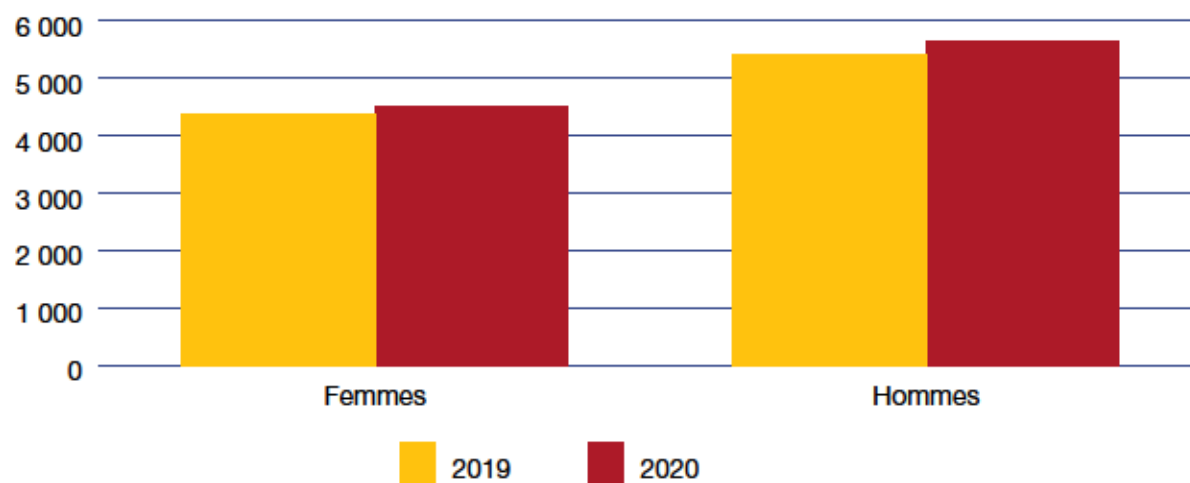
Figure 2 : Nombre de notifications de naissance, janvier à août, 2019 à 2020.



COMPARAISON DES NOTIFICATIONS ET ENREGISTREMENTS DE DÉCÈS EN 2019 ET 2020

Au cours de la même période, le nombre d'enregistrements de décès a également connu une légère baisse (figure 4). Selon les statistiques opérationnelles du SEPN, 14 766 décès ont été enregistrés entre janvier et août 2018, 14 683 au cours de la même période en 2019 et 14 033 en 2020. Si l'on prend en compte Erongo et Khomas, les deux régions les plus durement touchées par la pandémie, on constate une augmentation du nombre de décès pendant les mois de juillet et août 2020, lorsque la pandémie atteint son point culminant, d'abord à Erongo, puis à Khomas (figure 5). Une note de prudence : l'augmentation ne signifie pas que les décès étaient dus ou liés à la COVID-19. La Namibie a enregistré son premier décès dû à la COVID-19 le 9 juillet 2020.⁴ La réduction du nombre d'enregistrements de décès est très probablement le résultat d'une diminution de la mortalité globale au cours de la période étudiée plutôt que d'un sous-enregistrement. Malheureusement, toutes les notifications de décès ne sont pas enregistrées en temps utile par les établissements de santé, de sorte qu'il n'a pas été possible de comparer les notifications et les enregistrements. Au cours de la période étudiée, en 2020, 14 033 décès ont été enregistrés, alors que seulement 11 039 décès ont été déclarés (figure 3).

4 en.wikipedia.org/wiki/COVID-19_pandemic_in_Namibia#Notable_deaths

Figure 3 : Nombre de notifications de décès en 2019 et 2020, par sexe.*

*L'ensemble des données de 2019 va de janvier à décembre 2019, tandis que l'ensemble des données de 2020 va de janvier à septembre 2020. Veuillez noter que le système a été testé en 2018, les données ne sont donc pas incluses.

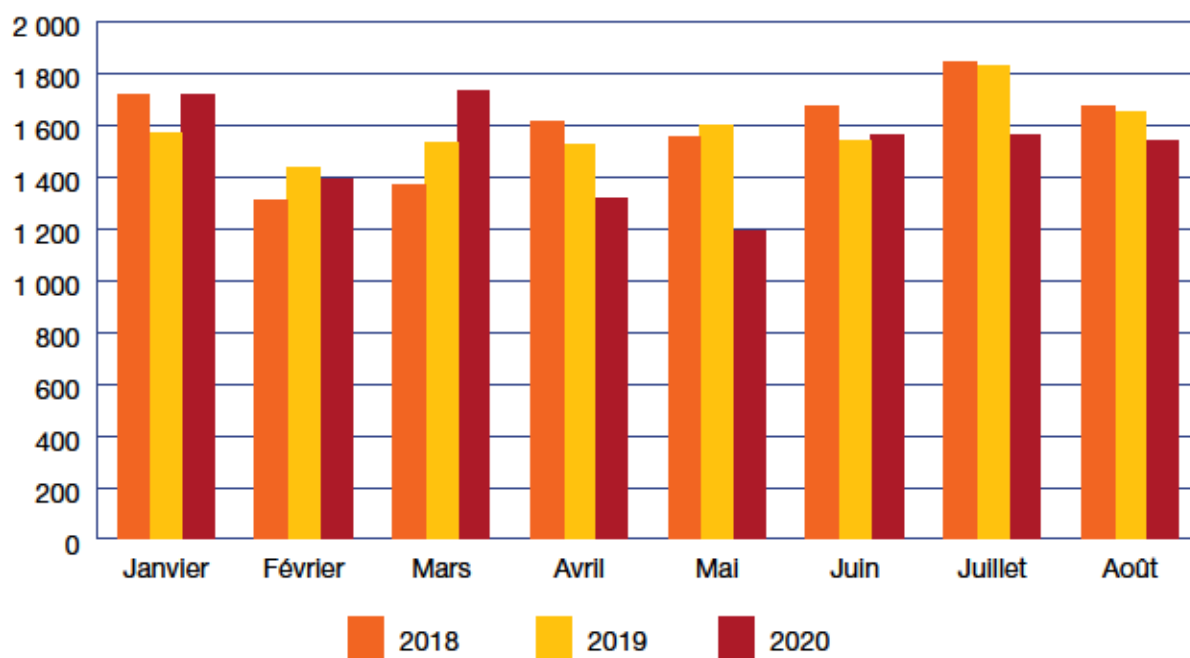
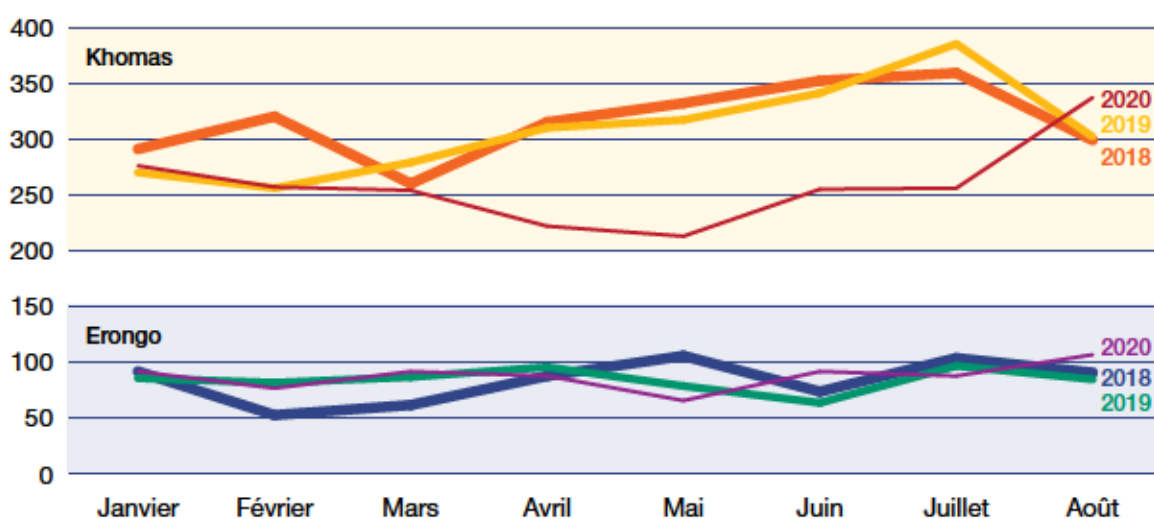
Figure 4 : Nombre total de décès enregistrés entre janvier et août, 2018 à 2020.

Figure 5 : Nombre d'enregistrements de décès dans les régions de Khomas et d'Erongo entre janvier et août, 2018 à 2020.



LA NUMÉRISATION POUR AMÉLIORER LES PREUVES

Un important projet de numérisation mené conjointement par le Cabinet du premier ministre et le ministère de l'Intérieur, de l'Immigration, de la Sûreté et de la Sécurité a été lancé en 2010 pour numériser les dossiers manuels historiques, organiser tous les événements civils sous un seul profil biographique et relier ce profil au système de production d'identité existant (SEPN). Il s'agissait notamment d'attribuer un numéro de contrôle unique généré par le système qui relie tous les événements civils et les relations familiales. Quatre ans plus tard, SEPN en ligne et intégré était pleinement fonctionnel : il est installé dans 95 pour cent de tous les bureaux d'état civil du pays. L'intégration du système d'état civil et du système d'identité est couverte par une étude de cas dans le *Recueil de bonnes pratiques pour relier les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC) et les systèmes de gestion de l'identité*.⁵

Après l'achèvement du projet en 2014, il restait une série de défis à relever; deux d'entre eux méritent d'être soulignés dans le contexte de cette note.

- Le système n'a pas pris en compte les retards et les sous-enregistrements.
- Il était continuellement impossible de produire des statistiques d'état civil précises, car les nombres de naissances vivantes et de décès étaient établis manuellement, et les autres événements d'état civil n'étaient pas inclus.

5 Centre d'excellence sur les systèmes ESEC. 2019. *Recueil de bonnes pratiques pour relier les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC) et les systèmes de gestion de l'identité. Étude de cas sur la Namibie*. Centre de recherches pour le développement international. Ottawa (Ontario).

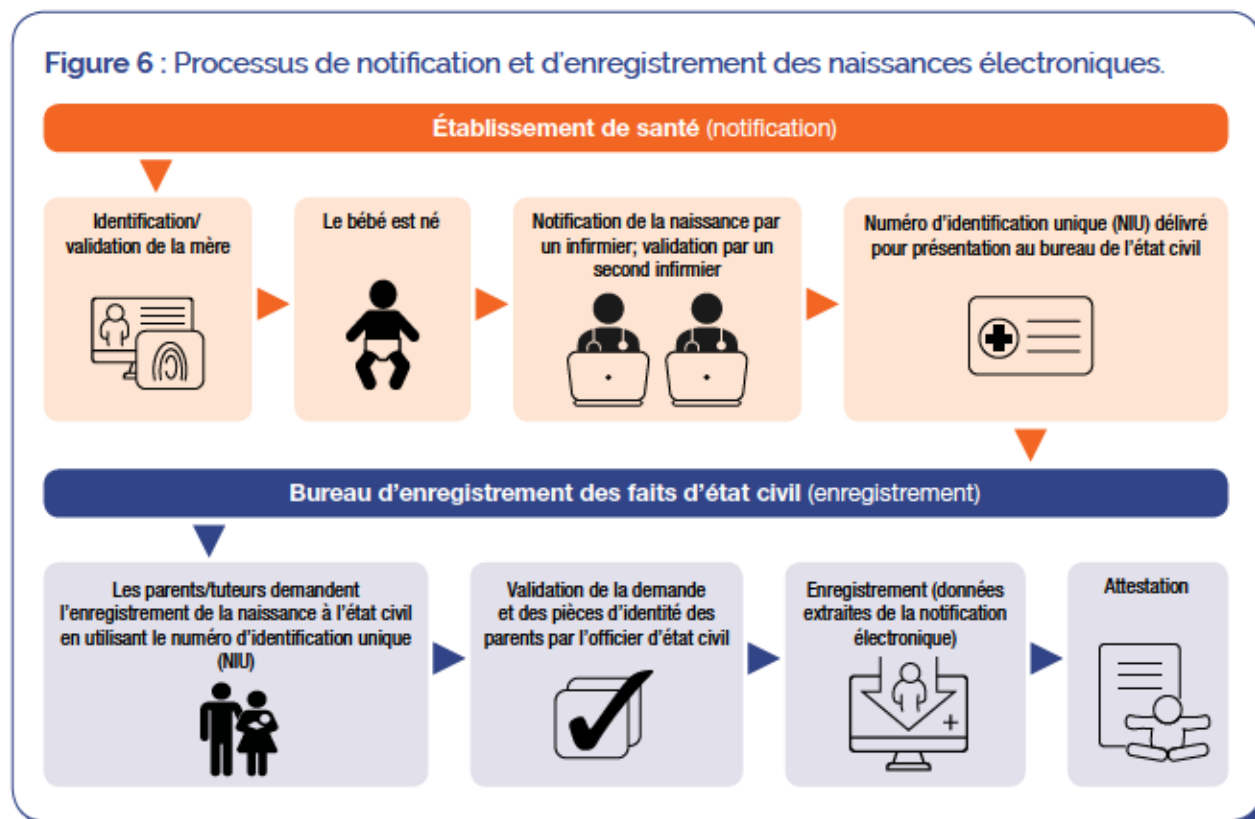
Une interface électronique entre les registres des mères dans les services et le SEPN électronique était essentielle pour saisir tous les détails des naissances et des décès à partir de la survenance réelle de l'événement.⁶ Les systèmes d'enregistrement des naissances et des décès en ligne ont été élaborés et exploités pour relever ce défi et ont maintenant prouvé qu'ils amélioraient la résilience en cas de pandémie sanitaire.

NOTIFICATION ET ENREGISTREMENT DES NAISSANCES ÉLECTRONIQUES

Le système de notification des naissances électroniques informe le SEPN par voie électronique lorsqu'une naissance a eu lieu dans un établissement de santé (figure 6). Cela permet de sécuriser les détails de la naissance de l'enfant, de vérifier l'identité de la mère, de prouver le lien entre la mère et l'enfant, et de garantir la collecte de données précises sur tous les enfants nés en Namibie. C'est la première étape pour établir l'identité légale d'un enfant.

Le système soutient également les efforts en cours pour réduire les retards d'enregistrement des naissances : les données recueillies peuvent être utilisées pour déterminer les groupes de population ou les zones où les retards d'enregistrement sont courants. Ceci est particulièrement pertinent en cas d'urgence, comme lors de la pandémie de COVID-19 où les parents ne peuvent pas se rendre aux bureaux d'enregistrement. Tout aussi importantes, les données collectées permettront au gouvernement de respecter les normes des Nations Unies pour l'établissement des statistiques de l'état civil.

Figure 6 : Processus de notification et d'enregistrement des naissances électroniques.



6 Bayer Forsingdal et Munyika. 2020.

Les éléments de données suivants sont saisis dans le système de notification de naissance électronique :

- Numéro d'identification de la mère*
- Nom complet de la mère*
- Date de naissance de la mère*
- Coordonnées de la mère
- Établissement de santé et région où la naissance a eu lieu
- Identité unique pour l'enfant
- Date de naissance
- Lieu de l'accouchement
- Poids à la naissance
- Taille à la naissance
- APGAR 1+2
- Né avec un handicap visible (oui/non)
- Abandonné (oui/non)
- Date et heure de la notification
- Coordonnées du notifiant/ lieu de la notification

*Ces informations sont validées et extraites du SEPN électronique. Si la mère n'a pas de carte d'identité namibienne, l'infirmière saisit l'information.

Il incombe à l'infirmière qui a assisté à la naissance d'enregistrer les détails de la naissance de chaque enfant. Seules les données minimales sur la santé de l'enfant sont saisies, afin de réduire au minimum la charge administrative des infirmières. Lorsque la naissance est enregistrée, toutes les données saisies dans le système de notification de naissance électronique sont extraites à l'aide du numéro de référence généré par le système ou de l'identification de la mère.

Les parents soumettent ensuite de plus amples informations au bureau de l'état civil. Ce bureau est chargé d'établir les prénoms, le nom de famille, la citoyenneté et de confirmer la paternité de l'enfant. Dès que l'officier de l'état civil a saisi toutes les données, un certificat de naissance électronique imprimé est délivré. Le processus prend moins de cinq minutes.

Le système électronique de notification des naissances a été mis en place dans 51 maternités de centres de santé et 19 cliniques partout au pays. Les cliniques n'assisteront les naissances que dans les cas où les femmes ne pourront pas se rendre à l'hôpital. Toutes les naissances survenant sur le territoire de la Namibie doivent être notifiées. La détermination de la citoyenneté de l'enfant ne se fera qu'au moment de l'enregistrement de la naissance, en fonction du statut des parents comme prévu par le paragraphe 4(1) de la Constitution namibienne.

Lors de l'enregistrement de la naissance, l'officier de l'état civil délivre un certificat de naissance indiquant le statut de citoyenneté de l'enfant. Un enfant est namibien de naissance s'il est né de parents qui sont citoyens namibiens ou qui résident habituellement en Namibie. Dans les deux cas, les parents doivent présenter des documents d'identité ou des passeports, s'ils en ont. Lorsqu'un parent n'a pas de documents, la naissance sera quand même notifiée et enregistrée en utilisant les informations non vérifiées qui sont disponibles, et des enquêtes pourront être menées ultérieurement.

NOTIFICATION ET ENREGISTREMENT DE DÉCÈS PAR VOIE ÉLECTRONIQUE

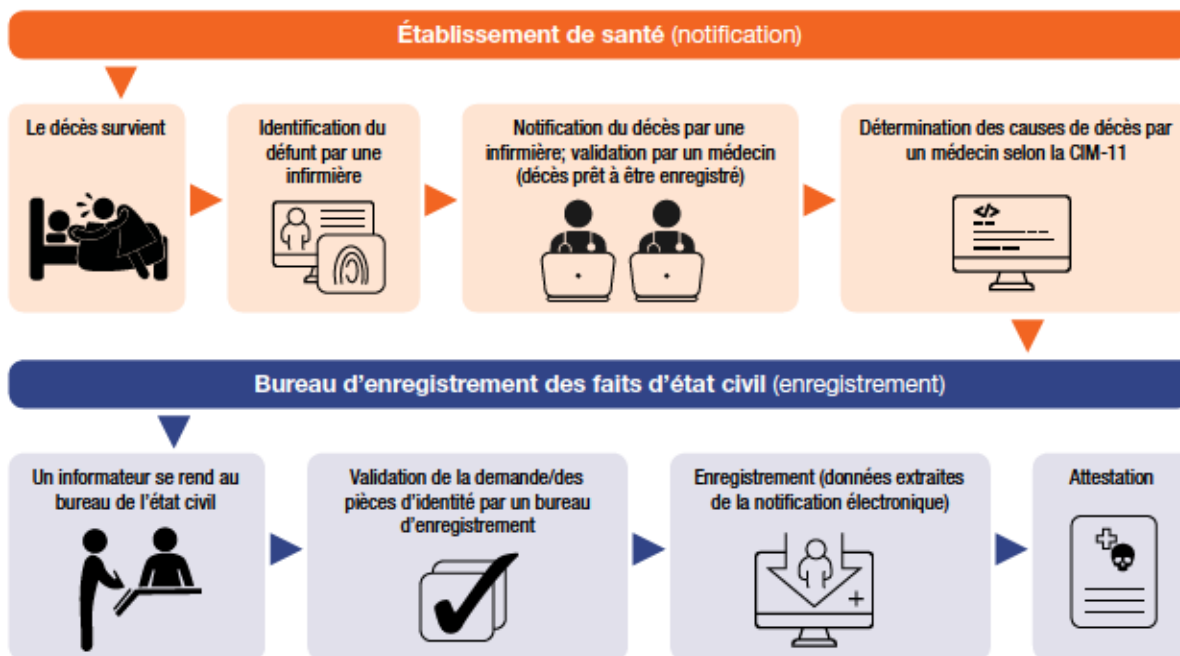
Le système de notification de décès par voie électronique recueille toutes les données nécessaires pour effectuer une surveillance rapide de la mortalité et calculer la surmortalité pendant la pandémie de COVID-19 (figure 7). Les données nécessaires comprennent l'âge, le sexe, le lieu du décès, le lieu de résidence, la date du décès, le numéro d'identification (si disponible), ainsi que le mode et la cause du décès. Le système de notification de décès par voie électronique fonctionne de la même manière que le système de notification de naissance par voie électronique, permettant aux autorités sanitaires et à la police de notifier un décès et de coder les causes du décès selon la CIM-11 (Classification internationale des maladies). Les systèmes échangent des données avec le SEPN électronique, ce qui permet aux utilisateurs d'extraire et de valider les données d'identité. Il existe un protocole d'accord entre le ministère de l'Intérieur, de l'Immigration, de la Sécurité et de la Santé, et l'Agence des statistiques de Namibie pour réglementer l'utilisation et l'échange de données par voie électronique.

Les éléments de données suivants sont saisis dans le système de notification de décès électronique :

- Numéro d'identification du défunt
- Nom complet du défunt*
- Date de naissance du défunt*
- Lieu de naissance du défunt*
- Sexe du défunt*
- Nationalité du défunt*
- Pays de naissance du défunt*
- Date du décès
- Lieu du décès
- Hôpital du décès (le cas échéant)
- Pays de décès
- Détails du décès foetal ou infantile (le cas échéant)
- Causes de décès classées selon la CIM-11
- Mode de décès
- Détails relatifs à la localisation du corps (hôpital/morgue)

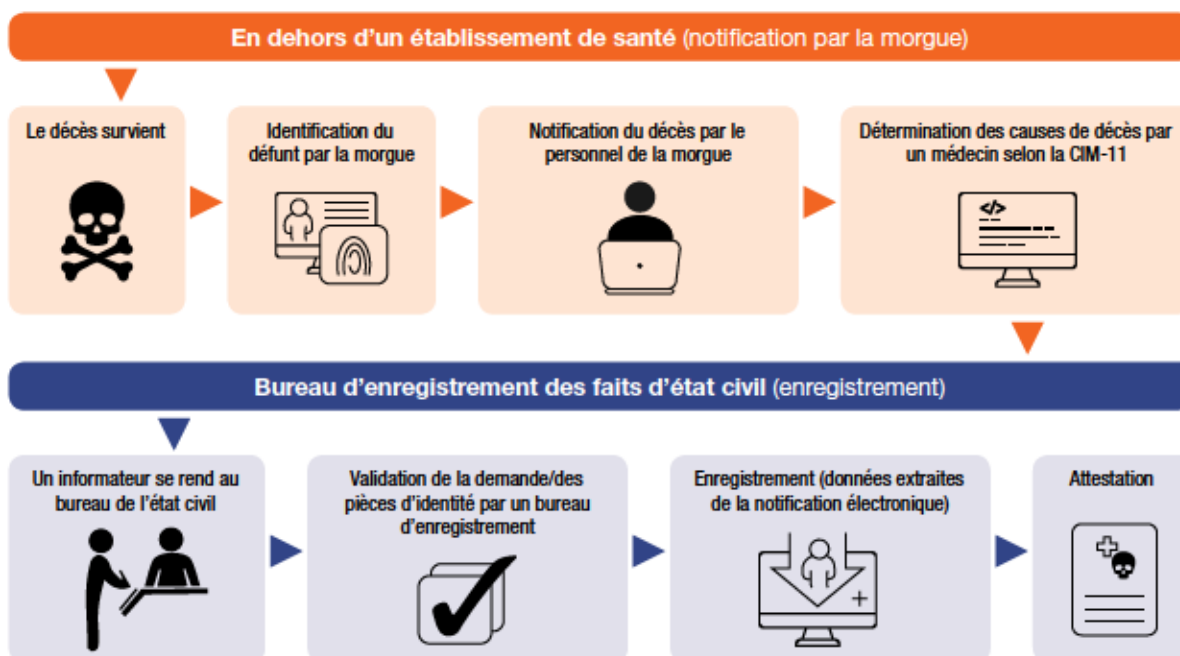
*Ces informations sont validées et extraites du SEPN électronique. Si le défunt n'a pas de carte d'identité namibienne, l'infirmière/le personnel de la morgue saisit l'information.

Figure 7 : Processus de notification et d'enregistrement des décès survenus dans les hôpitaux.*



*Il s'agit d'un processus simplifié, qui n'inclut pas le déplacement du corps.

Figure 8 : Processus de notification et d'enregistrement des décès par voie électronique pour les décès survenus en dehors des hôpitaux.*



*Il s'agit d'un processus simplifié, qui n'inclut pas le déplacement du corps.

DIFFUSION ET UTILISATION DES DONNÉES DE NOTIFICATION DES NAISSANCES ET DES DÉCÈS

Les données saisies dans ces systèmes doivent encore être utilisées pour la surveillance rapide ou à long terme de la mortalité. Les données saisies dans le système pourraient aider à comprendre les schémas de mortalité à long terme. Le ministère de la Santé et des Services sociaux publie régulièrement des données; ces données sont recueillies dans l'outil DHIS-2.⁷ Depuis 2016, l'Agence des statistiques de Namibie publie un rapport annuel sur les statistiques de l'état civil, basé sur les données générées par le SEPN, puis par les systèmes de notification. Les rapports n'ont pas été publiés pour un usage externe, mais ils ont été utilisés pour améliorer la qualité de la collecte de données. L'Agence des statistiques de Namibie a indiqué que le tout premier rapport sur les causes de décès sera publié en 2021.

CONCLUSION

Cette recherche a montré que la numérisation des notifications de naissances et de décès a rendu le système résilient à une crise sanitaire, telle que l'actuelle pandémie de COVID-19. Pendant la crise, les services sanitaires et mortuaires ont continué à déclarer les événements, et ceux-ci sont accessibles électroniquement par les bureaux d'état civil. Cela a permis de garantir que tous les enfants nés en Namibie, y compris les étrangers et les réfugiés, disposent dès leur naissance d'un dossier électronique de notification de naissance contenant des données clés pour l'enregistrement légal, à tout moment. Tous les enregistrements urgents pourraient également être pris en charge en gardant moins de bureaux ouverts pour l'enregistrement des enfants de moins de 1 an et pour l'enregistrement des décès. L'enregistrement des décès ne semble pas avoir été touché. Tout aussi important, toutes les données essentielles sur les décès ont été systématiquement collectées, qui seront utilisées pour l'analyse des données et l'établissement de rapports par l'Agence namibienne des statistiques (NSA).⁸ Cela permettra de dresser un tableau complet des tendances de la mortalité pendant la pandémie. À l'avenir, les données pourront également être utilisées pour la surveillance quotidienne de la mortalité par les autorités sanitaires.

7 Le logiciel d'information sanitaire au niveau du district (DHIS) est utilisé dans plus de 60 pays dans le monde. Le DHIS est une plate-forme logicielle à code source libre pour la déclaration, l'analyse et la diffusion de données pour tous les programmes de santé, développée par le programme des systèmes d'information sur la santé.

8 nsa.org.na/

À PROPOS DE CETTE SÉRIE

Cette fiche pays sur la Namibie est une fiche technique de la série *Documentation du rôle des systèmes de notification dans la saisie de données vitales sur les naissances et les décès pour la surveillance de la santé pendant une crise sanitaire*.

La Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, le secrétariat du Programme pour l'amélioration accélérée de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique (APAI-CRVS) ainsi que le Centre d'excellence sur les systèmes ESEC appuient l'élaboration de notes techniques sur les pratiques novatrices ou les bonnes pratiques qui ont facilité l'enregistrement continu et universel des faits d'état civil en Afrique, y compris la production de données destinées à la surveillance de la santé pendant une crise sanitaire, ce qui a donc permis d'atténuer l'impact de la COVID-19 sur la performance des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil. L'objectif principal de ces notes est de servir d'inspiration et de fournir une orientation politique pour la programmation du système ESEC dans la région de l'Afrique lors d'une crise sanitaire mondiale, telle que la pandémie de COVID-19.

Cet article a été élaboré par Anette Bayer Forsingdal et Tulimeke Munyika.



Ce travail a été réalisé avec l'aide financière et technique du Centre d'excellence sur les systèmes ESEC. Hébergée au Centre de recherches pour le développement international (CRDI), elle est financée conjointement par Affaires mondiales Canada (AMC) et le CRDI.

Exonération de responsabilité

Les opinions exprimées ne représentent pas nécessairement celles d'AMC, du CRDI ou de son Conseil des gouverneurs.



LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

www.systemesESEC.ca



Affaires mondiales
Canada

Global Affairs
Canada



IDRC | **CRDI**

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Nous Soutenons le



**MÉCANISME DE
FINANCEMENT
MONDIAL**